

A tömegesedés és a hazai intézményi menedzsment

A tanulmányban a tömegesedés hatását vizsgálom, hogyan hatott a honi intézményi menedzsmentre. A tömegesedés hatásait részint a finanszírozás (gazdálkodás), részint az intézményi vezetésen keresztül tanulmányozom, amely hatások – úgy vélem – e fogalmak segítségével jól leírhatóak.

Mindenekelőtt kérdés, hogy a tömegesedéssel miért is kell(ene) változna az egyetemeknek-főiskoláknak. Ehhez tekintsük át – Kozma (2004) nyomán – Clark (1983) trianguláris tipológiáját. A táblázatban az önkormányzati működés helyett a civil szervezeti jellegeket emeltem ki, így az alapkonfigurációnak az egyesületet vélem. Az önkormányzati működés az egyesület sajátja, a kiindulásnak tekintett szervezeti forma számos rokon vonást mutat az egyesületekkel, ahhoz áll leginkább legközelebb.

1. táblázat A felsőoktatás szervezeti típusai

Szervezet típusneve	EGYESÜLET	HIVATAL	VÁLLALKOZÁS
Koordináció	Etikai	Bürokratikus	Piaci
Bekerülés módja	Próba	Jogosultság	Tandíj
Hallgató státusza	Tanítvány	Ügyfél	Fogyasztó
Oktató státusza	Tudós	Tanár	Alkalmazott
Vezetés módja	Választott	Kinevezett	Szerződött
Finanszírozás módja	Vagyón	Költségvetés	Piac
Adminisztráció jellege	Titkár (kancellár)	Kvesztor (hivatalnok)	Burzárius (menedzser)

A tömegoktatás talán abban különbözik leginkább a klasszikus felsőoktatástól, hogy a felsőoktatási intézmények nem (csupán) és nem elsősorban az oktatók-hallgatók speciális igényeit kívánják lefedni, amennyiben azok célja – tanítvánnyal és tudósként – a tudomány szeretete és az abban való elmélyülés. A tömegoktatásban a felsőoktatási részvétel az oktatók és hallgatók részéről egyaránt elsősorban munkaerő-piaci hasznosságmaximalizálásuk, előbbieknél azonnali, utóbbiaknál a jövőbeni.

Fentiekből következően a menedzsmenttel kapcsolatos megfontolások is annak megfelelően változnak, hogy a változások a bürokratikus, vagy a piaci koordináció irányába tolják el a szervezetet. Polónyi (2012) nyomán veszem sorra a változásokat a tömegoktatás hazai megjelenésétől.

► Szabó Tibor: A tömegesedés és a hazai intézményi menedzsment, Educatio 2014/2. 270 - 281.pp.

A finanszírozás

A tömegoktatással az intézmények mérete szerfelett megnövekedett, a hajdani néhánytermékes (szakos) egyetemek esetenként több száz szakot és kutatási programot menedzeltek. Ennek megfelelően az intézmények is rendkívül sokszínűvél váltak. A legkülönbözőbb érdeklődésű, felkészültségű hallgatóknak kínálnak programokat. Ebből következően a viszonylag homogén felsőoktatás inhomogénné vált, ezért (papíron) 1996-ban áttértek a paraméterezett finanszírozásra, a korábbi tárgyalásosról. A tárgyalásos, vagy másképpen bázisfinanszírozás lényege, hogy közvetlenül a költségekről folyik a vita. Az információs aszimmetria következtében a tárgyalásos finanszírozás legnagyobb hátránya, hogy a költségvetési korlát felpuhul, először az intézményen belül, majd az ágazatban. A puha költségvetési korlát ellenszere ebben az esetben a stabilitás és az egyszerű szervezetet kívánó, kevéstermékes szolgáltatás. A nehezen változó környezetben az intézményi lobbierő kisebb, mert a finanszírozó elég sokat tud az intézményről, továbbá kevés a paraméter és ritkán változik, amihez újabb finanszírozási igény kapcsolható. A tárgyalásos finanszírozást 1996-ban leváltó paraméterezett finanszírozás inputfinanszírozás volt. Ennek lényege, hogy már nem közvetlenül a költségekről folyik a vita, hanem az egyes szakok rendelkeznek bizonyos normatívákkal, melyeket elméletileg a szak átlagköltségei figyelembevételével alakítanak ki. A normatívákat megszorozva különböző paraméterekkel (hallgatói létszám, tudományos fokozattal rendelkező oktató-kutató stb.) adódik ki a támogatás összege. Ebben az esetben már a normatívákról folyik a vita, nem közvetlenül a normatívákat alkotó költségekről. A szakokhoz kapcsolt normatívák nagyobb lehetőséget adnak a további belső allokációra, és jobban a programokra koncentrálnak, mint a tárgyalásos finanszírozás. Egyben csökkentik a költségvetési korlát felpuhítására irányuló költségnövését.

Az inputfinanszírozás tovább változott, és kiegészült néhány fontos elemmel.

- A parametrizálás egyre több tárgyalásos elemmel bővült, a fejlesztésben meghatározóvá váltak a pályázaton elnyerhető uniós források.
- Az ingatlangazdálkodás szabadabbá vált, az intézmények lényegében megkötések nélkül és hosszú távra köthettek bérleti szerződéseket. Ingatlanaikat értékesítették, amennyiben az azokból származó bevételeket megmaradó épületállományuk felújítására használják föl.
- A kormányzat vállalati forrásbevonást ösztönző szabályokat hozott, a felsőoktatási intézmények közvetlenül juthattak hozzá az innovációs járulék és a szakképzési hozzájárulás forrásaihoz.
- Az állam engedélyezte az (állami) felsőoktatási intézmények befektetési tevékenységét.
- A kutatásfinanszírozásban – az állami dominancia mellett – jelentős szerepet kaptak az üzleti szektor forrásai.

2010-től a finanszírozás és a gazdálkodás alapvetően megváltozott. A finanszírozási modell visszalépett a harminc-negyven évvel korábbi elvekhez, sokkal jobban közelített a klasszikus költségvetési szerveknél alkalmazottakhoz. Lényege, hogy tiltottá, vagy legfeljebb tűrtté vált minden olyan tevékenység, mely a nem a bürokratikus koordináció mentén szervezett: megszűnt a szakképzési hozzájárulás és az innovációs járulék közvetlen intézményi elnyerése, a maradványokat lekötni tilos; az állami intézmények lényegében nem adhatnak el (legfeljebb le) ingatlant; vállalkozásalapításuk bonyolult engedélyezési eljáráshoz kötött. A képletszerű finanszírozás paravánként szolgál, a források elosztásakor az állam saját magát

és az üzleti elitet erőteljesebben kedvezményezi, mint korábban. A finanszírozás rendkívül bonyolulttá vált, helyenként a nagy felsőoktatási lobbik érdekeit képviselve.

A felsőoktatás finanszírozással kapcsolatban érdemes idézni néhány kutatói véleményt.

Halász Gábor (2012) megállapította, hogy az általános nemzetközi trendek szerint a fejlett országokban az állami felsőoktatás-politikák az intézmények gazdálkodási önállóságának, felelősségeinek és különösen képességének az erősítését, másfelől az állam stratégiai irányító szerepének és eszközrendszerének a jelentős megerősödését szolgálták. A tendenciát jól mutatja, hogy egyre több a magas szintű gazdálkodási autonómiával rendelkező intézmény, a nem állami költségvetési források aránya az intézményi bevételekben, a teljesítményalapú finanszírozást működtető országok száma, valamint azoké, ahol a kutatási támogatásokat nyílt versenyben lehet elnyerni. Az intézményi gazdálkodásról szólva rámutat, hogy az üzleties megközelítések erősödésével feleslegessé és értelmetlenné válik a hagyományos hatalmi logika alkalmazása, mely erős egyetem – gyenge kar, vagy gyenge egyetem – erős kar dichotomiában gondolkozik. Idejétmúlttá válik, mert – a felkeményedett költségvetési korlát és annak tisztelete okán – a menedzsment fő célja már nem a költségvetési korlát puhítása (vagy esetenként keményítése) a képviselt belső érdekcsoport (vagy legalább saját maga) sikeres járadékvadászata érdekében, hanem az önállóan gazdálkodó szervezeti egységek felelősségeinek és jogainak egyensúlyban tartása, a szakmai eredményességhoz szükséges horizontális koordináció elősegítése.

Kováts Gergely (2012) tanulmányában érzékletesen mutatja be, hogy a felsőoktatás finanszírozásának változásait a vizsgált országokban követték a menedzsment változásai is. Ahogy egyre piacosabbá válik az intézmény működése, úgy változnak az állami és intézményvezetői szerepek, testületek. Fontos megállapítása, hogy a változásokhoz szükséges a megfelelő vezetői képesség (menedzsment-kapacitás) és az ennek létrejöttét támogató infrastruktúra is. Véleménye szerint a képességfejlesztés és infrastruktúra-fejlesztés legfontosabb elemei 1.) a megbízható és pontos benchmark adatok, 2.) a tényadatokon alapuló elemzés és előrejelzés, 3.) a professzionális hálózatok működtetése, 4.) felsőoktatási vezető-képző programok elérhetősége.

Ugyanakkor a hazai finanszírozással kapcsolatban azt látjuk, hogy a tárgyalásos elemek megszaporodása miatt a finanszírozás egyre inkább a tömegoktatás előtti korszak logikáját idézi. A piaci koordináció csak kismértékben erősödött, a piacról kilépni (oda belépni) továbbra is nehéz.

Robosztus, paraméterezett, kiszámítható ágazati gazdálkodási szabályok hiányában az intézményeken belül sem születtek ilyenek, vagy azokat (is) rendszeresen felülröjtik az intézményen belüli erőviszonyok változásával (mint ahogy az ágazati koordinátor is teszi a maga szerepében).

Ráadásul a központi elosztás normativitása szűkült. A különböző kiegészítő támogatások (kiemelt, kutató stb. címekhez kapcsolódó különtámogatások, struktúrváltási alap stb.) jelentős része a működőképesség fenntartását szolgálják. Ezek egy része ugyan elvileg valamelyen kvantitatív módszerrel leírható allokációhoz kapcsolódik, valójában tervalkuk függvénye.

A hazai felsőoktatás tömegesedése finanszírozási oldalról – a fentiek miatt – nem kényszerítette ki a menedzsment változását. Az állami felsőoktatás meghatározó viselkedési jegyei *Kornai* (1993) által piaci szocializmusnak hívott '70-es, '80-as évekbeli világhoz képest nem sokat változtak. A menedzsment fontos szerepe az intézményekben (belül és kívül) részint

a költségvetési korlát puhítása, tervalkuk kikényszerítése, továbbá jó kapcsolat fenntartása a redisztributív elittel a járadékvadászathoz és az (alkalmi) elosztási koalíciókhoz szükséges mértékben és módon.

A menedzsment változásai

Az 1985 I. törvényben még egyszerre szerepel a titkár (főtitkár) és a hivatalnok (gazdasági vezető), jelezve a felsőoktatási intézmény félíg egyesület, félíg hivatal státusát. Az állami befolyás erős, a rektoron, rektor-helyetteseken és az említett két vezetőn kívül a dékánok is miniszteri jóváhagyással nevezhetők ki.

Az 1993-as felsőoktatási törvény – menedzsment szempontból – érzéketlen a tömegoktatás várható kihívásaira, és a hivataliból az egyesületi modell irányába tolja vissza a menedzsment-szerkezetet. A vezetők, a gazdasági vezető kivételével választottak, kiválasztásuk a belső szabályok szerinti.

A 2005-ös törvény már számos ponton szakít az egyesületi modellel, elsősorban professzionálizálási célból. Az akkorra már tömegoktatássá vált felsőoktatás tapasztalatait értékelve világossá válik, hogy az egyesületi modell színvonala tömegtermelésre alkalmatlan – ahogy az élet többi területén is. A sokféle célrendszeret egyszerre megvalósítani óhajtó szervezetben az ügyek nagy része testületi döntéssel dől el, a döntéshozó tagok – mérsékelt tájékozottságú és elkötelezettségű – munkavállalók, hallgatók. Az alkalmazott modell túlságosan hasonlít a hajdani jugoszláv önjogazgató szocialista vállalatokéhoz, hogy feltételezzük: a szervezet célfüggvénye a bérjellegű juttatások maximalizálása. Az így működtetett intézmény hajlamos egyrészt a költségvetési korlát puhítására, a nem munkavállalók és vezetők igényeinek figyelmen kívül hagyására. Másrészt pedig alacsony hatékonyságra, következményeképp a szemetesláda modell-szerű döntéshozatalra (Berde és Ványolós, 2006), melynek alapproblémája a vezetői amatőrizmus és az állami fenntartás- és finanszírozás előidézte felelőtlenség. A probléma kezelésére a következő szabályozási elemeket vezették be:

- az azonnali munkavállalói haszonra törekvés ellensúlyaként, a stratégiai tervezés erősítésére intézményfejlesztési tervek készítését írták elő,
- a rektor hatáskörét megerősítették, az akkori tendenciáknak megfelelően vezetői munkakörként próbálták definiálni, a különböző testületeknek véleményezési joguk maradt az egyéb vezetői kinevezésekben,
- a decentralizált működés, az önállóság és felelősségyállalás kiteljesedése érdekében a szénáktási hatáskörököt széles körben, a rektori munkáltatói jogokat teljes egészében átruházhatóvá tették,
- a hároméves megállapodások rendszerével megpróbáltak intézményi teljesítményszerződéseket kötni,
- a gazdálkodás liberalizációjával kívánták a vezetői érdekképviseleti magatartást csökkenteni, a vezetőket inkább (a szervezet működtetésével kapcsolatos) döntési szerepekre rávenni.

2010-től fordulat következett be a fenntartó és az intézmények viszonyában, mert az üzleties menedzsment-eszközök egyértelműen kudarcot vállottak. A 2010-ben az ún. státtustörvényt hatályon kívül helyezték, az alkalmazott forprofit technikákat többnyire más jogszabályokból is számúzték. Ennek okai sokrétűek.

A szakirodalomban említett „enabler”, „regulator” állam működési alapjainak megteremtéséhez hozzáértő, az adott ágazat ügyeiben elmélyült szakemberek szükségesek, akik elsősorban kvantitatív módszerekre alapozzák döntéseiket. A szemlélet idegen a költségvetési szervek menedzselsének hazai gyakorlatában. Jóval gyakoribb az érdeksporti harcokon alapuló, a hipokrita parazitizmus¹ (Sajó, 2008) jegyeit magán viselő magatartás. A fenntartó és a fenntartott intézmények egyike sem kívánta a piaci koordinációt, hiszen az alapvetően ellentétes járadékvadász törekvéseikkel. Ennek megfelelően az alkalmazott eszközök (félhatalmazás, szerződések, motiváció stb.) nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Paravánként szolgáltak ahhoz, hogy az egyes intézmények közérdeknek tüntethessék fel saját működésüket, azok vezetői saját érdekeiket. A rektori fizetések körül kialakult miniszteria és a kapcsolódó szerény vezetői teljesítmény (valamint az állami szférára mindenkor jellemző irigység) miatt a fenntartói képviselők azt a következtetést vonták le, hogy az intézményi vezetők a profitorientált szervezetekben használt menedzsment-eszközöket (érdekeltségek) a menedzseri önállóság növekedéséhez, a közösségi érdek érvényesítésének álarca mögé rejtett, járadékvadász önérdékkövetés megkönnyítéséhez és a vezetői pozíciók stabilitásához használták fel.

A szereplők mindegyike úgy érezte, úgy érzi, hogy talán felesleges is az egyetemeket-főiskolákat szofisztikált, szerződéses kapcsolatokra épülő államműködéssel irányítani. Az irányító szervek úgy vélik, hogy az egyértelmű alá- és fölérendeltség helyett, mellérendelt viszonyok gyengék. Nekik nincs elég szellemi erejük (az üzleties megközelítések elméletében és gyakorlatában járatlanok) és motivációjuk (a fenntartó is nonprofit, azaz gyengén motivált) a megfelelő teljesítménymenedzsment-rendszer működtetéséhez, az intézmények ugyanakkor már elég gyakorlottak ahhoz, hogy a pongyolán megfogalmazott szabályok alól kibújhassanak, bármilyen felelősségre vonást elkerüljenek. Ezért a bizalomra, közös értékekben hívó, hosszú távú elképzélésekre alapozott kapcsolat kevésbé hatékony, mint a szankciókra, egyoldalú, nem magyarázott elhatározásokra, állandó fenyegetettségre épülő „hagyományos” modell.

Az intézmények ugyanakkor úgy tartják, hogy szükségtelen jogai-kötelességeik átlátható rendszerbe foglalása, mert kialakított érdekkijáró rendszerük, „kiharcolt” kedvezményei, ágazati jogszabályokban „elintézett” kiváltságai nagyobb előnyöket rejtenek. Az állami drasztikus beavatkozásoktól (elvonások, zárolások, különböző tiltások-korlátozások stb.) eddig sem a jogszabályok védték meg őket, hanem úgyüknek megyert tisztviselőkből álló információs rendszerük, az idejében megszervezett ellencsapások, háttéralkuk, a kialakított „kocsonyás” viszonyok.

Amennyiben – a korábban írtaknak megfelelően – az egyetem alapkonfigurációjának az egyesületet, mint civil szervezetet tekintjük, akkor a szervezeti életciklus-modell (Heimerl és Meyer, 2002, 261. o.) magyarázatával is élhetünk. Csábítóan hatott, hogy az egyetemek az egyesületi alapműködést meghatározó pionír fázisból (többé-kevésbé a Handy-féle hatalomkultúrával leírható viselkedési modell) a differenciáló fázist (nagyjából a hivatali ethoszt hozó bürokratikus koordinációt) átugorva, rögtön az integrációs fázisba (mely a decentralizálásgal, stratégiai menedzsmenttel, csapatfelügyelettel írható le) lépjenek.

¹ A hipokrita parazitizmus azt jelenti, hogy az államműködés során az azzal kapcsolatba lépő társadalmi szereplők, beleértve az állampolgárokat is, igyekeznek informális előnyöket szerezni az ebben hallgatólag együttműködő államtól, illetve igyekeznek az ilyen előnyösszerzési helyzeteket állandósítani. Ehhez a fennen hirdetett, de kijátszott (olykor eleve kijátszásra szánt) normák csak paravánként szolgálnak.

A szervezeti életciklus-modell szemszögéből ez nem lehetséges, mivel a szervezetek fejlődéséhez krízis szükséges. Optimális esetben a differenciáló ciklusban addig maradnak a szervezetek, míg a túlszervezettség jelei meg nem jelennék. Az elmélet szerint az integrációs és asszociációs fázisban feltehetőleg a pionír (kezdeti) fázis értékeitől való eltávolodás játszik döntő szerepet. A magyarázat tehát az, hogy a rendszerváltás után az egyesületi működésbe visszatolt egyetemi szervezet kudarcára (ami alulszervezettségen, a hatalmi harrokban, a túlterheltségen, a motiváció alábbhagyásban és az elégedetlenség növekedésében nyilvánult meg) a bürokratikus koordináció a válasz, a piaci koordináció ideje akkor jön el, amikor ennek krízise (túlszervezettség, megmerezedés, szekciókban való gondolkodás és túl hosszú döntéshozatal) nyilvánvaló és tarthatatlan. A sikertelen piacosítási kísérletben minden bizonnyal az is szerepet játszott, hogy 1.) a felsőoktatásban az állami finanszírozás szerepe mindenkor meghatározó maradt, 2.) a szemetesláda-modellnek megfelelően a felsőoktatás rendre odáig jut, hogy vezetői nem tudják, hogy mit nem tudnak, ezért a felsőoktatás soha nem volt kitéve paradigmaváltást hozó kríziseknek.

A fordulat lényegében visszatérés a piaci szocializmus menedzsment-elveihez és technikáihoz.

A menedzsment kialakításának alapfeltételezése, hogy tulajdonosi jogokat gyakorló politikai döntéshozók hatalmi helyzete és a hierarchia által elősegített beavatkozási lehetőség bizonytalanná teszi a posztokat, korlátozza a rektorok diszkrecionális elhatározásait (azaz a piaci kockázat csökkenését a politikai kockázat növekedése ellenére). (Voszka, 2005). Azt feltételezi, hogy a rektorok (általában a vezetők) fő célja a munkavállalók érdekképviselete, a költségvetési korlát puhítása.

- ♦ Bizalmatlanságra épül, elveti a decentralizált működés felelősségyállásból, önállóságból származó előnyeit. Helyette a feladat végrehajtásának biztonsága kerül középpontba (ami eleve furcsa olyan szervezetnél, mely az alsóbb szinten lévő munkatársak kreativitására épül). Például ennek elvére építve a szenátus hatáskörei csak kevés kivétellel átruházhatók.
- ♦ Jogszabály kötelezővé teszi a kari tagozódást és – a korábbiaknak megfelelően – definiálja azt az intézethez és a tanszékhez hasonlóan.
- ♦ A bizalmatlanság megjelenik az ágazati menedzselésben is, mert egyszerre három tárca is részt vesz a fenntartói jogok gyakorlásában. Ezek együttműködésére először a Gazdasági Tanácsok szolgáltak, majd különböző jogszabályi együttműködési kényszerek váltották ki őket.

A hierarchiára és lojalitásra épülő szervezeti kultúra méginkább politikai szervezetté teszi az egyetemeket-főiskolákat, azaz az üzleties gondolkodás helyébe a tekintélyelv és a közösségi döntés igazsága lép:

- ♦ A magasabb vezetők kiválasztásánál nem előírás, hogy a gazdálkodás- és szervezéstudományok területén bármilyen (nemhogy legalább mesterfokozata) végzettsége legyen, a rektoroknak a törvényben előírt „vezetési ismeretek”-ről bizonysságot nem kell tenniük.
- ♦ Az államháztartási törvény végrehajtására írt kormányrendelet módosítása nyomán a gazdasági vezetőnek sem kell szakirányú végzettséggel rendelkeznie.
- ♦ A rektorok kiválasztása átkerült a – szenátus javaslatára, döntése helyett – fenntartó hatáskörébe, ugyanakkor a kiválasztás szempontjai (továbbra) sem nyilvánosak.
- ♦ A gazdasági (és belső ellenőrzési) vezető kiválasztása a fenntartó(k) diszkrecionális döntése, szintén nem nyilvános szempontok alapján.

Az ágazati (fenntartói) felsőoktatás-menedzsment utóbbi évekbeli jellemzőivel – a felsőoktatási autonómia kapcsán – Kováts (2013) és Deák (2013) részletesen foglalkozott. Megállapításaikból kitűnik, hogy a közvetlen kormányzati beavatkozásokat, a bürokratikus koordináció növelését egyikük sem tartja helyes és kívánatos útnak. Érdekesség, hogy munkájukban mindenkit alaposan és igényesen érvelnek közismert, általános közigazdasági alapigazságok (például a decentralizáció erényei, az állami beavatkozás piacgazdasági alapelvai) mellett. Erre nyilvánvalón azért van szükség, mert a felsőoktatás aktorainak többsége személyes tapasztalatai és megérzései alapján formál véleményt, nem mélyülve el az oktatáspolitika, az oktatás-gazdaságtan irodalmában.

Ha megvizsgáljuk a hazai állami egyetemek szervezeti felépítését és vezetőit, azt állapíthatjuk meg, hogy a BME kivételével mindegyik funkcionális szervezeti felépítést alkalmaz, ami azt jelenti, hogy elsősorban a bürokratikus koordinációt tekinti fő motivációnak, ezért nem választja el a stratégiai menedzsmentet az operatív feladataktól. Egyetemi szervezetben a különböző felsővezetők a belső érdekcsoportok ágensei (mert onnan jönnek és oda térnek vissza, – a vevői, fenntartói hatás gyenge). Az alaptevékenységi (oktatás-kutatás) fejlesztések ugyanakkor jellemzően nem fenntartói, vevői, megrendelések alapján, hanem munkatársi kezdeményezésre zajlanak. Mindez azt jelenti, hogy a funkcionális vezetők feladata a belső érdekcsoportok kiszolgálása „Nempiacos” (nem keresleten-kínálaton, hanem politikai döntésekben alapuló) környezetben elsőrendű érdek, háttérbe szorítja minden más érdekeltek igényét.

Az egyetemek, főiskolák rektor-helyettesei, dékánjai (vonalszíni vezetői) mindegyike vezető oktató (egyetemi-főiskolai tanár, docens), közöttük elenyésző számban található olyan személy, aki a gazdálkodás- és szervezéstudományok területén végzettséggel rendelkezik, és nem oktatói munkaköréből fakadóan került vezetői pozítra. Ebből az a következetés vonható le, hogy a vezetésben a legfontosabb a vezető iránt érzett bizalom, hogy az illető az „egyesület” régi, magas státuszú tagja legyen.

A kancellári modell

Lényegében a (piaci) szocializmus-menedzsment elveihez és technikáihoz nyúl vissza a kancellári modell. A mellette felsorakoztatott érvek indoklása nem túl mély – professzionális menedzsment szükségessége, ezzel azt feltételezve, hogy ilyen nincs a felsőoktatásban, miközben például a gazdasági és belső ellenőrzési vezetők kinevezése már évek óta a fenntartó diszkreconális döntése. Azzal együtt, hogy a kancellárrá váláshoz sem szakirányú (menedzseri) felsőfokú végzettség, sem nyelvtudás, vagy releváns vezetői tapasztalat nem szükséges, és összeférhetetlenségi szabályok (nála) sem korlátozzák foglyul ejtését. A hazai kancellári modell valójában az intézményi menedzsment amatőrizmusának és felelősségi nélküliségének konzerválása.

A modell feltételezése, hogy a felsőoktatás bonyolult viszonyrendszere egyszerű eszközökkel menedzselhető. Pusztán egy kiválasztott, és az intézményi érdekcsoportoktól független vezető megoldja a hatékonysági problémákat. A professzionális menedzsment megrétséhez a felsőoktatásban a vezetési szinteket az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- Technikai szintű vezetők (nagyobb tanszékek szakcsoporthoz köthető, kisebb tanszékek vezetői, kisméretű szervezeti egységek vezetői); a közvetlen beosztottak irányítását végzik a minél jobb oktatás, kutatás, hallgatói kiszolgálás, karbantartás, könyvelés stb. érdekében;
- Középvezetők (nagyobb tanszékek vezetői, dékánhelyettesek, kisebb karok dékánjai, műszaki osztályok vezetői, tanulmányi hivatalok igazgatói, könyvtárigazgató, pénzügyi igazgató stb.); az adott szolgáltatáshoz normákat, terveket, projekteket készítenek;

- Felsővezetők (közalkalmazotti szóhasználattal magasabb vezetők), a dékánok, a rektorkor, a rektorhelyettesek, a gazdasági vezetők, a főtitkárok) stratégiai terveket, átfogó szabályokat készítenek (és ezek végrehajtását felügyelik), mindezekkel a környezeti ki-hívásokra reagálnak.

A felsőoktatás professzionális menedzsment-rendszerének kialakítása tehát azt jelenti, hogy a vezetés különböző szintjein egyaránt megfelelő szakemberek dolgozzanak.

Az alábbi táblázat (szándékoltan sarkos megfogalmazásokkal) a hagyományos költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény, és a modern egyetemek szervezeti magatartása közötti különbséget mutatja be.

2. táblázat A klasszikus költségvetési szervként működő és a modern egyetem összehasonlítása

Klasszikus költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény	Következmény	Modern felsőoktatási intézmény	Következmény
Célja a fenntartói elvárások és az erős belső érdekcsoportok érdekeinek kielégítése	költségvetési korlát törvényszerű felphúlása	Célja a hallgatók és a kutatási megrendelők elégedsége	pénzügyi fejelem erősödése, a tudás hasznosítása
Működés céhes jellegű működés, a szervezeti egységek tudományterületek szerint felosztják a művelt területeket, nem kooperálnak és nem versenyeznek	szabályorientált, vagy legfeljebb támogató szervezeti kultúra, legfontosabb értéke a stabilitás és a „szervezeti béke”, az elért eredmények megőrzése, a jó munkakörülmények és működési feltételek (el-sősorban az ott dolgozók számára)	Működés vállalati jellegű működés, aminek a gazdasági gondolkodás az alapja, az igények minél jobb kielégítése érdekében a karok, tanszékek, kiszolgáló egységek együttműködnek	innovatív szervezeti kultúra, rugalmas, a kreativitást, fejlesztést helyezi előtérbe; kifelő összpontosít, célorientált
Szervezet lineáris, funkcionális szervezeti felépítés, cél, hogy a feladatok egymástól elkülnöjenek, a szervezet minél többséféle tevékenységre legyen kikényszeríthető tervalku	hatalmas szervezeti tartalékok, hosszú szolgáltatási utak, költséges standardmegoldások, szabályokhoz formális ragaszkodás, ún. „szemetesláda-szerű” döntések	Szervezet a sokféle, a szervezeti kompetenciákat horizontálisan áthatító feladat miatt szükségéppen divízionalis, mátrix felépítések, cél, hogy az oktatási-kutatási szervezetek az önállóságból, felelősségvállalásból származó hajtóereje kiaknázható lehessen	a profitorientáltság és a decentralizáltság miatt a produktív konfliktusok révén a menedzserek és a szolgáltatások állandóan fejlődnek, a kínált szolgáltatások sokszínűek, az alsóbb szintű ambíciók kibontakoznak
Források az állami támogatás domináns, fő cél a szabályok szerinti elköltése, nincs verseny az intézmények és a szervezeti egységek között sem	rendszeres tervalku, és emiatt fenntartói kézi vezérlés; az alkukhoz szükséges bizalmatlanság állandósulása fenntartói és intézményi oldalon egyaránt; törvényszerű eladósodottság; az intézményfejlesztési tervezetek formálisak	Források az állami és más források piaci (keresleti) alapúak, sok a saját bevétel, az intézmények és szervezeti egységek versenyeznek a forrásokért	robosztus finanszírozási szabályok, megalapozott, reális intézményfejlesztési tervezet, az intézményi vezetők és alkalmazottak motivációja egyértelmű

A szervezeti magatartás nagyvonalú összehasonlítása után vizsgáljuk meg a gazdasági vezető szerepeit a klasszikus költségvetési szervként működő és a modern egyetemeken egyaránt.

3. táblázat A gazdasági vezető szerepe a klasszikus költségvetési szervként működő és a modern egyetemen

Klasszikus költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény gazdasági vezetője	Modern felsőoktatási intézmény gazdasági vezetője
<p>„Hatalomszakember”, fontos, hogy jó kapcsolatot építse ki a hatáskörök, kinevezését, javadalmazását befolyásoló fenntartói és intézményi érdekcsoportokkal. Egyrészről megakadályozza a költségvetési korlát felpuhulását, másrészről az élén áll a felpuhítási kísérleteknek, ha azzal személyes hatalma, tekintélye nő. Ehhez a kötelezettségvállalásokkal szembeni ellenjegyzési jogosítványok, szenátusi szavazati jog, különböző szintű egyéb egyetértési jogok, az intézmény többi vezetőjétől elkülönített hatalmi erőtér szükséges, és társul, közvetlen fenntartói munkáltatással.</p>	<p>Gazdasági és egyetemvezetési szakember, fontos, hogy az általa vezetett szervezet jó színvonalon szolgálja ki az oktatási, kutatási, és más szervezeti egységeket. Az adott egyetem alaptevékenységeinek mély ismerője, belülről elismert szakember, a rektor beosztottja, aki – az egyetem más vezetőivel együtt – érdekelt a (beli és külső) költségvetési korlát keménységének megőrzésében. Fontos, hogy az intézmény más vezetőivel jó csapatot alkossan, együttműködjön, tanácsadóként minél intenzívebben részt vegyen az intézményi működés magyarázatában, a stratégiai tervezésben, az egész egyetemet átfogó projektek menedzselésében.</p>
<p>A gazdasági szervezet érdekeinek prioritása:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a gazdasági adminisztráció a fenntartói és más ellenőrzéshez és az államszámítási előírások alkalmazására alkalmas; • a választott megoldások uniformizáltak, a különböző profil szervezeti egységek sajátosságait nem veszi figyelembe; • központosított döntések és ügyintézés, hogy a gazdasági szervezet számára egyszerűbb legyen a munka. 	<p>A kiszolgált (alapvetően kari) szervezeti egységek érdeke az elsődleges:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a gazdasági adminisztráció a szervezeti egységek gazdálkodását segíti; • a gazdálkodási szoftverek, folyamatok tervezése a szervezeti egységek igényei szerinti; • decentralizált döntések és ügyintézés, hogy a szervezeti egységek számára egyszerűbb legyen a munka.
<p>A gazdasági vezető hangsúlyozza a szakmai és a gazdasági feladatok elkölönlétéit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a szükséges információkat monopolizálhatja (állandó korrupcióveszély), ezzel hatalma, befolyása nőhet, szándékainak az intézmény más szándékait alárendelheti; • számára kevésbé lényeges a kínált oktatási-kutatási szolgáltatások hatékonysága, eredményessége, fontosabb a jogszabályi megfelelőségi menedzsment, a fenntartó azon, és a hozzá való lojalitáson méri rátermettségét; • azt feltételezi, hogy a többi szervezet és vezető csak a költségvetési korlát puhításában érdekel, ezért minden gazdasági információ csak növeli a belső szervezeti egységek alkuképességét, tehát megosztani felesleges; • esetleges eladósodás, pénzügyi kudarc esetén nem ő a felelős, hanem a rektor, akinek ő nem felelős. 	<p>A gazdasági vezető részt vesz a szakmai feladatak megoldásában:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tanácsaival segítheti a stratégiai irányokat, a szervizt információkkal a gazdasági szervezet alkalmazkodását; • a gazdasági szervezet, és az ő sikeressége is függ az oktatási-kutatási szolgáltatások hatékonyságától és eredményességtől, az ő, és az ott dolgozók jövedelme alapvetően ettől függ; • az intézmény egészére minden szervezeti egységre azonos, robosztus szabályok vonatkoznak, a környezet kiszámítható, a költségvetési korlát keménységének megőrzése evidens: egyik szervezeti egység sem akarja a saját pénzét másokra költeni, a fenntartó a költségvetési korlát felpuhulását bünteti, segélyekkel nem jutalmazza; • a „szervezet beosztottjaként” célja, hogy az intézmény sikeres legyen, amit csak együttműködéssel, közös munkával képes elérni, hiszen újbóli kinevezése alapvetően ennek függvénye.

A (magyar) kancellári modellben a kancellár rektori hatásköröket vesz át, illetve korlátoz, a feltelezetten helytelenül működő intézményeket „igazítja el”. Kizárvá az őket választók – szemben a fenntartó szerint személyében hitelesebben képviselt „társadalmi érdekekkel” – egyéni és kollektív hasznosságát szem előtt tartó „akadémiai vezetőket” az érdemi döntések ből. A rektori hatáskörök megkurtítása okán így a rektort már a szenátus választja. A modell indoklásában nagy hangsúlyt kap a tulajdonosi szerep erősítése, az intézményi belső szolgáltatások jó színvonalú működtetésére azonban sem érdekeltségi rendszert, sem kontrollmechanizmusokat nem tartanak szükségesnek. Ez azonban önmagában ellentmondás, hiszen mi lehetne a fenntartói elvárás, mint az intézményi szolgáltatások működtetése? Milyen fenntartói utasítást nem hajtottak végre a korábbi gazdasági vezetők és rektorok, hogy kancellárra van szükség?

Modern vezetés helyett anomáliák

A tömegoktatás felsőoktatási intézményei korszerű működésének többféle sikeres modellje létezik. Az azonban egyértelműen kijelenthető, hogy a modern felsőoktatásból egyre inkább tűnik el a bürokratikus koordináció, ugyanakkor a piacnak egyre nagyobb a súlya. Általánossá válik, hogy a fenntartói akarat normatív szabályok kialakításában, megfelelő finanszírozási rendszereken keresztül, illetve a stratégiai tervezetben megjelölt indikátorok ellenőrzésében testesül meg.

Bármilyen is a modell, célja, hogy a rendkívül színes felsőoktatási paletta bármelyik részén is helyezkedik el az adott intézmény, képes legyen sajátosságainak megfelelő, hatékony menedzsment-rendszert működtetni. A jelentős saját bevétellel rendelkező, a külvilággal sok szálra futtatott kapcsolatokat menedzselő többkarú, több tízmilliárdos költségvetésű egyetemek nyilvánvalóan nem működtethetők ugyanolyan módszerrel, mint a szinte kizáráig állami támogatásból élő, párszáz milliós bevételű kisebb intézmények.

A fenntartó akkor jár el helyesen, ha világos, normatív szabályokat, kiszámítható környezetet alkot – az ezt megvalósító menedzsment-rendszer kialakítását viszont a legtöbb információval rendelkező adott intézményre bízza. Magatartása következetes, a közvetlen beavatkozást kerüli, különben az állandó célrendszer-változtatások miatt a szervezetben túl sok lesz a konfliktus, ami káoszhoz vezethet. Az ilyen káosz esetén már természetes megoldás a kancellár típusú fenntartó-vezérelt, autokratikus, erős hatáskörökkel rendelkező személy, aki „rendet tesz”. Ez viszont alapvetően már a szétesett, zavarott helyzetben lévő intézménybe való beavatkozás gyógyszere, az egészségesen működő szervezetek beteggé válnak rőle.

A korszerű menedzsment megfelelő felelősségi renddel párosul, aminek jelenleg csíráit sem látni. Miközben a verbalitás szintjén, jogszabályi próbálkozással (a különböző egyetemi vezetők fölötti kinevezési jogok ide-oda tologatásával), újabb és újabb koordinációs mechanizmusokkal (költségvetési (fő)felügyelő) való próbálkozásokkal az egyetemi vezetők felelősségéről, leválthatóságáról, elszámoltathatóságáról van szó, az évtizedek óta meglévő és erre való jogosítványokkal még a kirívó esetekben sem élnek. Kérdéses, van-e értelme még nagyobb beavatkozási hatalmat nem kevés áldozat mellett kiépíteni, ha a meglévő kevesebbel sem kívának szinte sohasem elni. Sem a rektorok, sem a gazdasági vezetők munkáját érdemben nem értékelik, erre módszereket sem fejlesztettek ki. A költségvetési, számviteli beszámolók leíró jellegük, értékelésük (akárcsak az Intézményfejlesztési Terveknek) azonban még így is elmarad. Mindezekből következően aligha lehet megoldás újabb koordinátor rendszerbe iktatása, miközben fenntartói és intézményi oldalról egyaránt hiányoznak az alapvető menedzsment-módszerek.

Összefoglalás

A tanulmány arra a kérdésre kereste a választ, hogy a tömegoktatás milyen hatással volt (van) az intézményi menedzsmentre.

Az elemzés alapján kijelenthetjük, hogy az intézményi szervezeti felépítés és működési rend az elmúlt két évtizedben lényegesen nem változott. A felsőoktatás egészére legnagyobb befolyással rendelkező állami egyetemek-főiskolák szinte mindegyike lineáris-funkcionális felépítésű hierarchikus szervezet. Az átlagos intézményméret ugyanakkor megnövekedett, az állami felsőoktatási intézmények döntő többsége nagyvállalati méretű, százas nagyságrendű szakot és tudományos kutatási programot menedzsel. Ennek ellenére nem tért át laposabb és keresletvezérelt (divizonális, mátrix) szervezetre. Ennek okai sokrétűek.

Először is a finanszírozás nem piaci alapú, az elnyerhető források mennyiségében jelentős szerepet játszik a redisztributív fenntartói elettel fenntartott jó viszony, az (alkalmi) elosztási koalíciókban való sikeres részvétel. Ugyanez igaz az intézményeken belül is, ehhez a hatalmi viszonyrendszerhez jobban illik olyan szervezeti kultúra, mely alapvetően a források 1.) érdekcsoportok közötti, a status quo-t őrző elosztására, és 2.) szabályos elkötésére koncentrál. Az állami intézmények hasonlítanak a(z önigazgató) szocialista vállalatokhoz, azok jellemző tulajdonságait (költségvetési korlát puhasága, árárélképzés, inputok elszabadítása stb.) hordozzák.

Másrészről az intézményeket és azok vezetőit nem érte olyan trauma, mely a változást kikényszerítette volna. Sem rektort, sem gazdasági vezetőt nem szankcionáltak, váltottak le azzal az indokkal, hogy az intézmény nem teljesítette a fenntartói elvárásokat. Intézmény nem szűnt meg, a szakmai-gazdasági kudarcokat kompenzálják.

Az ágazat menedzsereit általában amatőrizmus jellemzi. Egyetlenegy magasabb vezető, vagy fenntartói vezető esetében sem követelmény, hogy a gazdálkodás- és szervezéstudomány területén valamilyen végzettséggel rendelkezzen. Nem követelmény ezen belül jártasság a felsőoktatási marketing, pénzügyek, minőségbiztosítás, emberi erőforrás-gazdálkodás stb. területén sem. A vezetői pozíciók általában oktatói munkakörökhez kapcsoltak, a vezetésben jellemző az általános szereptávolítás, amennyiben az ágazati menedzserek intézményhez, az intézményiek karhoz, tanszékhez kötődnek.

A tömegoktatással kényszerített piacosítási kísérletek kudarcba fulladtak, erősödik a bürokratikus koordináció, centralizáció. Az ágazati és intézményi centralizáció – a piaci koordinációhoz képest – hatékonyságvesztését részben kompenzája, hogy az egyesületi működés még kevésbé hatékony. Tulajdonképpen arról van szó, hogy részint a (helyes) fenntartói feltételezés szerint az önérdékkövető (nem filantróp) munkavállaló és a gazdasági-vállalkozási tevékenységre alkalmatlan egyesületi modell kombinációja még kevésbé alkalmas színvonalas tömegtermelésre, mint a szocialista vállalatként működő központi költségvetési szerv. Részint pedig éppen a fenntartó professzionalizáltságának hiányai miatt, valamint gyors megoldáskeresése okán nem választja a piaci koordináció kiterjesztését, ürügyül használva az ügyetlenül menedzselt, és piacnak hirdetett korábbi változtatások kudarait.

A kancellári modell bevezetésével a tömegoktatás menedzsmentjének hatékonysága tovább romlik, mert az információs aszimmetria miatt a fenntartó nyilvánvalónak csak vész helyzetben avatkozik be. Ilyen helyzetben a nem mefragadható felelősségű (a költségvetési

szerv vezetője a rektor marad), intézményen belüli fékekkel és ellensúlyokkal gyengén korlátozott kancellár aligha hagyja ki a lehetőséget, hogy a menedzseri önállóság növekedését elsősorban tehetőssé válásának megkönnyítéséhez és vezetői pozíciója stabilitásához használja fel.

Más oldalról a szakmai és gazdasági folyamatok szervezeti és személyi elszeparálása párhuzamos és költséges apparátus felállításához vezet, mert az egymástól kölcsönösen független rektor és kancellár egyaránt információt akar szerezni a másik döntéseiről. A helyzet állandósult hatalmi harcot okoz és kiterjedt párhuzamos szervezeteket hoz létre, melyek feladata, hogy a szereplők képet kapjanak az oktatási-kutatási, illetve a gazdálkodási döntések mozgatórugóiról.

IRODALOM

BERDE ÉVA ÉS VÁNYOLÓS ISTVÁN (2006): A felső-oktatási döntéshozatal szemetesláda-modell *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., 2006. május. 465-480.

CLARK, B. R. (1983): *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.

DEÁK DÁNIEL (2013): Autonómia és egyetem. Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaság-tudományi Kar Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja Műhelytanulmányok Autonómiák a felsőoktatásban. NFKK FÜZETEK 11. 2013. december, 7-47.

HALÁSZ GÁBOR (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest. 2012. 9-65.

HEIMERL, P. ÉS MEYER, M. (2002): Organisation und NPOs. In Badelt, Ch. (Hrsg.): *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management*. 3. überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. 259-290.

KORNAI J. (1993): *A szocialista rendszer*. Heti Világgazdaság Kiadói Rt., Budapest. 122-140.

KOVÁTS GERGELY (2013): A felsőoktatás autonómája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatás-politika tükrében. Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaság-tudományi Kar Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja Műhelytanulmányok. Autonómiák a felsőoktatásban. NFKK FÜZETEK, 11. 2013. december, 47-81.

KOVÁTS GERGELY (2012): Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban. In: *Felsőoktatás-finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*. Aula, Budapest. 103-164. ISBN 978-963-339-032-0.

KOZMA TAMÁS (2004): *Kié az egyetem?* Új Mandátum Kiadó, Budapest.

MINTZBERG, H. (1988): *A vezetői munka természete*. Henry Mintzberg válogatott tanulmányainak fordításgyűjteménye. OFFI, Budapest.

POLÓNYI ISTVÁN (2012): *A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története 1990–2011*. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás finanszírozás: Nemzetközi tendenciák és hazai helyzet*. Aula Kiadó, Budapest. 199-254.

SAJÓ ANDRÁS: Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 2008. július-augusztus, 690-711.

VOSZKA ÉVA (2005): Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 2005. január, 1-23.

1985. I. TÖRVÉNY az oktatásról.

2005. ÉVI CXXXIX. TÖRVÉNY a felsőoktatásról.

2011. ÉVI CCIV. TÖRVÉNY – a nemzeti felsőoktatásról.

368/2011. (XII. 31.) KORM. RENDELETE az államház-tartásról szóló törvény végrehajtásáról.